



## SKOÐUN

# Ísland á alþjóðamörkuðum og EES

Kristján  
Jónsson



Mikið hefur verið fjallad að síðastliðið ár um aðgerðir ríkisstjórnar Bandaríkjanna, undir leiðsögn Donalds Trump, í tengslum við alþjóðaviðskipti. Athygli hefur einkum beinst að hinum ýmsu verndartollum sem ríkisstjórn Bandaríkjanna hefur lagt á eða hótad að leggja á kínverskar vörur. Að sama skapi hefur ríkisstjórn Bandaríkjanna beint hótunum um að leggja slíka tolla á vörur frá fleiri ríkjum. Þar hefur borið hæst á verndartollum á ál- og stálvörum. Álagning verndartolla á álvörur hefur eðlilega vakið mikla athygli á Íslandi, enda töluverður hluti heildarvöruútflutnings landsins álvörur. Samkvæmt tölum Hagstofu fyrir árið 2017 var það rúmlega 40% af heildarvöruútflutningi Íslands í verðmætum talið.

Samkvæmt áætluðum tölum í árlegri skýrslu Jarðvísindastofnunar Bandaríkjanna stóð heildarframleiðsla Bandaríkjanna á áli árið 2017 í 740 þúsund tonnum, eftir áralanga hnignun. Samkvæmt sömu skýrslu er áætluð heildarframleiðsla Íslands fyrir sama ár 870 þúsund tonn, eftir nær samfelldan vöxt í útflutningi á álvörum frá gildistöku EES-samningsins. Það vekur án efa furðu, að smáþjóð, um þúsund sinnum fámennari, geti staðið slíkum iðnaðarrisa framfar á framleiðsluviði sem þessu. Ál- og stálframleiðendur Bandaríkjanna hafa þó liðið áratugalanga hnignun, eftir innkomu sem og gríðarmikla offramleiðslu kínverskra ál- og stálframleiðenda á alþjóðlegum mörkuðum. Þetta var í raun meginröksemdin fyrir álagningu verndartolla af hálfu ríkisstjórnar Bandaríkjanna. Aðspurður í fréttaviðtali um áhrif bandarísku verndartollana á íslenska álframleiðendur sagði Guðlaugur Þór Þórðarson utanríkisráðherra að sáralítið íslenskt ál færi á bandaríska markaði. Hvert fer þá allt þetta ál sem Ísland framleiðir? Nær allt á innri markað Evrópusambandsins.

## Viðskiptavarnaráðstafanir

Verndartollar, líkt og þeir sem ríkisstjórn Bandaríkjanna hefur lagt á ýmsar kínverskar vörur, eru lagðir á í samræmi við lög og reglur Alþjóðviðskiptastofnunarinnar um svonefndar viðskiptavarnaráðstafanir (e. trade defence instruments). Slíkar ráðstafanir eru þær sem lög og reglur Alþjóðviðskiptastofnunarinnar heimila innan ákveðinna marka og beinast yfirleitt gagnvart svonefndum „ósanngjörnum viðskiptum“ (e. unfair trade). Viðskiptavarnaráðstafanir eru af þrennum toga: Í fyrsta lagi, undirboðstollar, sem beint er gegn undirboðum, þ.e. þegar vara er seld erlendis á lægra verði en á heimamarkaði. Í öðru lagi, jöfnunartollar, sem beint er gegn vörum sem hlotið hafa ríkisstyrki, með einum eða öðrum hætti, og er markmið þeirra að

vega á móti og gera að engu slíkar niðurgreiðslur. Í þriðja lagi, verndarráðstafanir sem beita má vegna ófyrirséðrar þróunar á vissum sviðum og áhrifa á landsiðnað. Slíkar verndarráðstafanir birtast oftast í álagningu aukinna verndartolla. Þessum grundvallarskilyrðum til viðbótar liggja vitanlega fjölmörg önnur tæknilegri skilyrði, sem ekki eru efni til að telja upp í greinarkorni sem þessu. Nefna má að deilan sem snýr að álagningu verndartolla af hálfu ríkisstjórnar Bandaríkjanna á ál- og stálvörur er nú komin á borð nefndar Alþjóðviðskiptastofnunarinnar um lausn ágreiningsmála (e. Dispute Settlement Body) og snýr deilumálið m.a. að því hvort ráðstöfun Bandaríkjanna teljist vera viðskiptavarnaráðstöfun, og þá verndarráðstöfun, eða hvort hún geti talist falla undir ákveðin undantekningarákvæði á grundvelli þjóðaröryggis. Þess má geta að Noregur og Sviss, bæði lönd sem framleiða mikið ál og standa utan Evrópusambandsins, líkt og Ísland, hafa þegar hafið málsmeðferð fyrir framangreindri nefnd. Ísland, ásamt öðrum ríkjum, hefur tilkynnt að það muni gæta réttinda sinna sem þriðja aðila við þessa málsmeðferð. Flest mál fyrir nefndinni lúta að lögmati slíkra viðskiptavarnaráðstafana sem beitt er milli ríkja.

## Vernduð markaðssvæði

Bandaríkjamenn eru meðal virkustu notenda viðskiptavarnaráðstafana á heimsvísu. Í október 2018 voru í gildi 460 viðskiptavarnaráðstafanir á vegum Bandaríkjanna. Þar af 37 sem beindust gegn vörum frá aðildarríkjum Evrópusambandsins. Evrópusambandið er þó einnig virkur notandi slíkra viðskiptavarnaráðstafana. Í lok ársins 2017 voru í gildi um 110 viðskiptavarnaráðstafanir á innri markaði ESB gagnvart tilteknum innflutningsvörum, þar á meðal ýmsum álvörum frá kínverskum framleiðendum. Evrópusambandið beitir slíkum viðskiptavarnaráðstöfunum til að verjast „ósanngjörnum viðskiptum“ eða ófyrirsjáanlegri þróun á heimsmörkuðum. Innri markaður Evrópusambandsins, sem Ísland hlýtur fríðindaaðgang að í gegnum EES-samninginn, er því verndað markaðssvæði vegna kostgæfulegrar beitingar Evrópusambandsins á viðskiptavarnaráðstöfunum. Ísland, ásamt Noregi og Liechtenstein, eru undanskilin beitingu slíkra ráðstafana, að því marki sem viðkomandi vara fellur innan efnissviðs EES-samningsins. Afdráttarlaust bann er lagt við beitingu jöfnunar- og undirboðstolla á milli samningsaðila samkvæmt 26. gr. og 13. bókun EES-samningsins. Ástæðan fyrir þessu er m.a. sú að sameiginlegar reglur EES-samningsins, t.d. sameiginlegar samkeppnis- og ríkisstyrkjareglur, koma í veg fyrir þörf beitingu slíkra viðskiptavarnaráðstafana. Að sama skapi eru lögð mun strangari skilyrði fyrir beitingu verndarráðstafana samkvæmt 112.-114. gr. EES-samningsins heldur en eðlislíkra reglna Alþjóðviðskiptastofnunarinnar.

Í nýlegri reglugerð Evrópu-

sambandsins eru teknar upp nýjar tímabundnar verndarráðstafanir, í samræmi við framangreindar reglur Alþjóðviðskiptastofnunarinnar, varðandi innflutning á stáli á innri markað ESB þar sem lagður er m.a. á 25% verndartollur. Í ákvæðum reglugerðarinnar er að finna sérstaka undanþágu fyrir Ísland, Noreg og Liechtenstein, EFTA-ríkin sem aðilar eru að EES-samningnum. Það vekur athygli að í reglugerðinni er t.a.m. engin undantekning fyrir önnur ríki sem fríverslunarsamninga eiga við ESB, eins og t.d. Sviss. Þetta undirstrikar sérstakt eðli EES-samningsins sem og það sterka viðskiptasamband sem liggur honum til grundvallar. Almennt séð hafa hefðbundnir fríverslunarsamningar ákvæði sem bæði vísa til og áréttu að beiting viðskiptavarnaráðstafana í samræmi við lög og reglur Alþjóðviðskiptastofnunarinnar sé heimil. Það gerir t.d. nýlegur fríverslunarsamningur milli ESB og Kanada, CETA. Fríverslunarsamningar þeir sem Ísland er aðili að, hvort sem þeir séu innan vébanda Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) eða tvíhliða samningar Íslands við önnur ríki, hafa að megin stefnu slík ákvæði að

geyma, þó undantekningar séu á því, aðallega m.t.t. takmarkana á álagningu undirboðstolla. Hins vegar sker EES-samningurinn sig þar úr.

## Gildissvið EES-samningsins er takmarkað

Þetta sérstaka viðskiptasamband milli EES-ríkja nær þó einvörðungu yfir þau svið sem falla innan efnissviðs EES-samningsins. Því kemur EES-samningurinn ekki í veg fyrir að viðskiptavarnaráðstöfunum sé beitt á sviðum utan samningsins, að megin stefnu til landbúnaðar- og sjávarafurðir, að því marki sem slíkt er heimilað af lögum og reglum Alþjóðviðskiptastofnunarinnar, sbr. 9. og 13. bókun EES-samningsins. Sem dæmi má nefna að árið 2006 lagði Evrópusambandið undirboðstolla á innfluttan eldislax frá Noregi. Það mál endaði að lokum fyrir nefnd Alþjóðviðskiptastofnunarinnar sem komst að þeirri niðurstöðu að ekki hefði verið farið að fullu eftir viðkomandi reglum um útreikning og álagningu undirboðstollana. Fór svo að álagning þeirra var endurskoðuð en hélt þó í gildi í meginatriðum fram til ársins 2011.

Síðast lagði Evrópusambandið undirboðstolla á íslenskar vörur þann 2. desember 1993, rúmum mánuði fyrir gildistöku EES-samningsins 1. janúar 1994. Reglugerðin, sem lagði undirboðstolla á framleiðendur kísiljárns, beindist einnig að framleiðendum í Rússlandi, Kasakstan, Úkraínu, Noregi, Svíþjóð, Venesúela og Brasilíu. Eftir að EES-samningurinn gekk í gildi, var þessum undirboðstollum ekki lengur beitt gagnvart Íslandi, Noregi og Svíþjóð, sem þá var ekki enn gengið í Evrópusambandið. Atburðir liðandi stundar sýna að beiting viðskiptavarnaráðstafana í alþjóðlegum viðskiptum er enn raunin í dag. Jafnframt er ljóst að aðstæður í alþjóðlegum stjórnmálum í dag eru slíkar að viðskiptastríð eru jafnvel líklegri nú en á áratugum áður. Slík viðskiptastríð geta bitnað á viðskiptahagsmunum stærri og smærri þjóða. Því er mikilvægt að treysta og tryggja viðskiptasambönd við okkar nánustu viðskiptalönd. Meðal fríverslunarsamninga Íslands, skipar EES-samningurinn þar stærstan sess.

*Höfundur er lögfræðingur og starfar hjá LOGOS lögmannsþjónustu.*